

# LA GESTIÓN PEDAGÓGICA DE LA ESCUELA

Las estrategias que en la actualidad se proponen, sugieren enfoques nuevos en los estudios sobre la organización escolar y la puesta en vigencia de programas, por un lado y por otro, en el nuevo modelo de participación del Estado y la responsabilidad del servicio educativo.

La teoría reciente sobre la escuela y la materialización de políticas, en tanto que las reformas pueden hacerse efectivas o no en las escuelas y que ello sucede en virtud de los compromisos de sus actores, con este conocimiento se abre un espacio para el estudio por los administradores y los investigadores; el espacio institucional.

El interés por la escuela parece abandonar el enfoque sistémico y avanzar hacia una que la explica como una organización homogénea y abstracta, regulada desde lo formal por normas y decisiones de la autoridad, supuestamente acatadas por todos. Los nuevos conocimientos la descubren como un espacio de conflicto, donde los cambios en las objetivos de trabajo y las ideologías educativas de base política y cultural, introducidos, imponen visiones y prácticas sobre la realidad escolar más allá de la realidad política de las políticas.

Al margen de la reglamentación y del control sobre su cumplimiento, la escuela regula un margen de autonomía, generalmente acordado en el momento de la política para adecuar la política a sus posibilidades, objetivos e ideologías.

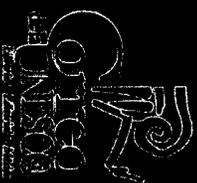
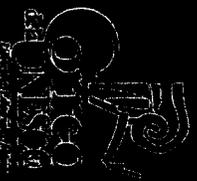
*Compiladores:  
Justa Espeleta y Alfredo Furlan*

## LA GESTIÓN PEDAGÓGICA DE LA ESCUELA

# LA GESTIÓN PEDAGÓGICA DE LA ESCUELA



*Compiladores:  
Justa Espeleta y Alfredo Furlan*



## Índice

Prólogo	9
Introducción	13
I. La gestión en la encrucijada de nuestro tiempo Estrategias de desarrollo y educación: el desafío de la gestión pública. <i>Juan Carlos Tedesco</i> La gestión en la escuela en las nuevas perspectivas de las políticas educativas. <i>Guimar Namo De Mello y Teresa Roserley N. Da Silva</i> Investigación e innovación sobre la gestión pedagógica de los equipos de profesores. <i>J. Gimeno Sacristán</i>	21 21 44 64
II. Momentos de la investigación Problemas y teoría a propósito de la gestión pedagógica. <i>Justa Ezpeleta</i>	101 101

Despantes: notas para "problematizar" lo normativo y la gestión. <i>Josefina Granja Castro</i>	117
La gestión pedagógica. Polémicas y casos. <i>Afredo Furlán, Monique Landesman y Miguel Angel Pasillas</i>	138
Desorden, sentidos, signos de la gestión: voces de los sujetos. <i>Eduardo Remedi</i>	175
Conflicto y colectividad: un reporte desde lo secundario. <i>Bradley A. Levinson</i>	202
La gestión pedagógica del currículo formal en las escuelas secundarias. <i>Rafael Quiroz</i>	213
III. Estudios y experiencias	225
La gestión pedagógica de los planteles escolares desde las perspectivas burocrática y sistémica: ejemplos de la gestión pedagógica en los planteles de la educación media superior. <i>Eduardo Weiss</i>	225
La articulación entre la escuela técnica de nivel medio y el mundo del trabajo en México. ¿Espacios vacíos de la gestión educativa? <i>María de Ibarrola</i>	240
Programa de mejoramiento de la calidad de las escuelas básicas de sectores más pobres en Chile. Una política educativa en la transición a la democracia. <i>Adriana Delpiano</i>	264
Enseñanza media en Argentina: hacia la modificación de la gestión institucional como soporte de las innovaciones pedagógicas. <i>Alicia Carranza</i>	274
La gestión escolar por los maestros como apoyo a la recuperación de la identidad profesional del magisterio. <i>María Cecilia Fierro E.</i>	289
Gestión y calidad de la educación: análisis y evaluación de una experiencia en el nivel medio de la enseñanza oficial argentina. <i>Marta E. Teobaldo</i>	310

## Prólogo

El presente libro reúne un conjunto de trabajos que fueron presentados en el Seminario Internacional "La gestión pedagógica de los planteles escolares: prácticas, problemas y perspectivas analíticas", que se llevó a cabo los días 3, 4 y 5 de junio de 1991 en la ciudad de México. El evento fue convocado por el Departamento de Investigaciones Educativas del Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, por la Escuela Nacional de Estudios Profesionales "Iztacala" y el Colegio de Pedagogía, Facultad de Filosofía y Letras, ambas instituciones pertenecientes a la Universidad Nacional Autónoma de México. Contó con el patrocinio de la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe y de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica de la Secretaría de Educación Pública de México. Fundamentó la convocatoria la convicción de que la ges-

ejecución de políticas sociales—en particular de políticas educativas—demanda períodos de tiempo que superan los mandatos gubernamentales. La estabilidad en ciertas políticas parece ser una condición necesaria para obtener resultados. En el pasado, la estabilidad estuvo frecuentemente, asociada al autoritarismo y, por lo tanto, a bajos niveles de legitimidad. Se trata, al contrario, de encontrar fórmulas de estabilidad democrática sólo posibles sobre la base de consensos legítimos desde el punto de vista de sus contenidos y de su proceso de elaboración.

Una rápida mirada a la historia reciente de América Latina muestra una paradoja que mueve a la reflexión final de este artículo. Durante las décadas de crecimiento (1950-1980) existieron bases materiales para este consenso. Desde el punto de vista político, en cambio, el consenso no era posible. Existían fuerzas que negaban la posibilidad misma del acuerdo y planeaban la guerra como única solución. En la década de los ochenta, en cambio, las bases materiales para el acuerdo están seriamente deterioradas, pero existen condiciones políticas muy propicias para lograrlo. ¿La austeridad y la escasez serán un marco más propicio que la abundancia para obtener el consenso?

*D A partir de 77/78*

### LA GESTIÓN EN LA ESCUELA EN LAS NUEVAS PERSPECTIVAS DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS

*Guionar Namo De Mello  
Teresa Roserley N. Da Silva\**

Las ideas y reflexiones presentadas en este trabajo resultan de un esfuerzo para reorganizar perspectivas teóricas y convicciones adquiridas en la vida académica y que en la última década sufrieron impactos diferenciados pero complementarios.

\* Guionar Namo de Mello, Pontificia Universidad Católica de Sao Paulo e Instituto de Estudos Avanzados de la Universidad de Sao Paulo, Brasil.  
Teresa Roserley N. da Silva, Fundação Carlos Chagas e Faculdade de la Universidade de Sao Paulo, Brasil.

El primero y quizás más intenso de estos impactos fue la experiencia de participar directamente de la gestión de sistemas educativos en Brasil, a nivel del ejecutivo y del legislativo; esto es, de integrar el aparato estatal y constatar en la práctica cómo actúan en él intereses contradictorios y fragmentados que no tienen relación con las reales necesidades educativas de la sociedad como un todo.

Otro impacto encuentra su causa en los profundos cambios políticos, tecnológicos y sociales que están en curso en el escenario mundial y los desafíos que estas transformaciones están planteando a los sistemas educativos.

El tercer impacto resulta de la constatación del proceso de agotamiento de los paradigmas teóricos que empleamos para analizar y proponer solución a los graves problemas educacionales de nuestro continente, sin que hayamos logrado solucionarlos o, como dice Tedesco, "(...) la significativa distancia que ha existido entre la opacidad expresiva—entendida como capacidad para formular propuestas y resolver retóricamente los problemas—y la capacidad de producir resultados" (Tedesco, s.d.).

Este proceso de reordenar ideas y buscar perspectivas más eficaces para enfrentar las crisis educativas de nuestros países, incluye hoy a estudiosos de la educación, administradores, profesores, políticos y especialistas de otros campos como los economistas, que están advirtiendo la necesidad de reorganizar los sistemas educativos como condición ineludible para retomar el desarrollo económico y superar las desigualdades sociales. Se trata de un proceso aún en curso y para muchas de nuestras complejidades tenemos más bien tímidas hipótesis que respuestas seguras.

Creemos, entretanto, que hemos avanzado lo suficiente para saber que la superación de los impases de la educación en Latinoamérica dependerá menos de afirmaciones doctrinarias y más de desarrollar nuestra capacidad de conducir el proceso educativo para responder a los intereses de los sectores mayoritarios de la población. Y, sin embargo,—como lo creíamos hace por lo menos diez años—podemos hoy reafirmar con base en la experiencia práctica de que esta capacidad de gestión debe tener en la escuela su punto de partida y de llegada. Por esto, un

elemento de la temática central de estudio es un aspecto vital de la organización de la escuela; es decir, el manejo pedagógico de su equipo.

*Entender la escuela: un desafío permanente*

La atención a ese aspecto de la organización escolar es un indicador de que los estudiosos y teóricos de la educación están una vez más colocando la dinámica del funcionamiento de la escuela en el centro de sus preocupaciones. Hubo épocas en que se estuvo aprisionados en ella, por prácticas y reflexiones bastante ingenuas. Se llegó a creer que por medio de la educación escolar se podría cambiar la sociedad, terminar con la injusticia social y promover la distribución de la renta.

Estos tiempos de utopía imposible fueron seguidos de por lo menos una década de desilusión, cuando quedó en evidencia el carácter selectivo, reproductor de las desigualdades del trabajo de la escuela y se le volvió la espalda en la búsqueda de explicaciones más amplias para la práctica pedagógica.

Dejaron de interesar los procesos propios del ambiente escolar y ganaron atención las teorías que los explicaban desde afuera, por sus supuestos resultados. Informados por estas teorías se vuelve a la escuela en vuelo ciego, sujetos a los accidentes de viaje que ocurren siempre que se pasa de las grandes abstracciones y paradigmas teóricos al análisis de un cotidiano, repetitivo y fragmentado quehacer escolar en su fase más visible e inmediata.

Muchos no sobrevivieron a esta vuelta: a unos, nada les pareció importante en este espacio de acciones de rutina aburrída y sucumbieron al canto de la sirena ideológica por el cual nada se puede hacer con la escuela antes de una supuesta revolución de las masas. Otros, seducidos por la misma ilusión ideológica se quedaron con una perspectiva reduccionista, la de que sólo tendría sentido una escuela popular que desempeñara un nuevo papel; el de formar la conciencia política del trabajador, en desmedro de su función de transmitir conocimiento.

Sin embargo, muchos otros lograron sobrevivir y em-

prender un esfuerzo colectivo para captar las contradicciones de la relación entre la escuela y la sociedad; para entender cómo decisiones internas a la institución escolar, aparentemente solo de carácter técnico-pedagógico, pueden mantener una fuerte reciprocidad con procesos económicos y políticos que se asocian con la igualdad social y la calidad de vida de los sectores populares.

En este esfuerzo por rescatar a la escuela del abismo en que parecía ahondarse—del negativismo reproductivista y de la condenación ideológica, por constituir un aparato del Estado—, fue el proceso de transmisión-apropiación del conocimiento la tierra firme en que se logró sustentar su defensa. No en la perspectiva ingenua, de la utopía imposible, sino desde un punto de vista fuertemente atado a las condiciones reales del funcionamiento de la institución escolar, de su historia y de sus relaciones internas. Se intentó identificar formas de organización de la enseñanza, prácticas pedagógicas que—en los límites de la acción de la escuela— pudieran, no cambiar la sociedad, sino alcanzar un objetivo más humilde; es decir, instrumentar mejor a los que podrían cambiarla. Instrumentar, en este sentido, es crear las condiciones para la adquisición de la lecto-escritura y para una comprensión científica del mundo físico y social.

Fue a partir de este punto que la calidad de la enseñanza se planteó con la misma importancia que la democratización de las oportunidades de acceso a la escuela. No es necesario señalar la enormidad del desafío que implica el logro de la calidad y la precariedad de las respuestas que hasta el momento podemos dar a cuestiones cruciales para producir resultados eficaces de mejoramiento cualitativo de la enseñanza: el fracaso escolar y nuestras dificultades en definir estrategias didáctico-pedagógicas para superarlo; nuestro desconocimiento de cómo los procesos cognoscitivos se desarrollan en los niños de los sectores populares y de las formas de organizar la enseñanza—contenidos y metodologías— para ampliar la capacidad de aprender de estos niños. Todo esto es un amplio territorio a ser investigado y, en realidad, hemos destinado pocos recursos humanos y materiales a este tipo de investigación.

### *De analistas a protagonistas*

Mientras emprendíamos nuestros accidentados análisis de la escuela desde diferentes perspectivas y hacíamos conciente nuestros desconocimientos, latinoamérica vivía importantes procesos de cambios políticos-institucionales en periodos llamados de transición democrática de los cuales no estuvimos ausentes. Por el contrario, en algunos casos estuvimos directamente involucrados.

Educadores que, como militantes políticos o no, formaban parte de la oposición a los regímenes autoritarios y estaban dedicados a sus interpretaciones más o menos amplias de la escuela en un esfuerzo para ubicarla correctamente en los procesos de transformación, en algún punto de este camino fueron convocados a ser protagonistas del cambio, a ocupar puestos de decisión, o a asesorar a dirigentes en el área de la educación. Este ha sido nuestro caso. Dirigir la Secretaría de Educación de la ciudad de Sao Paulo y participar del poder legislativo nos ha posibilitado una nueva experiencia enriquecedora y a menudo penosa.

El Estado, hasta entonces explicado como el aparato de la clase dominante y vuelto ahora un campo de acción que se abre a los estudiosos de la educación, gana el centro de nuestras preocupaciones. La escuela vista desde el centro del poder adquiere nuevos contornos, como parte del aparato estatal y al mismo tiempo como el punto de contacto de los sectores populares con este aparato; o sea, como espacio de democratización y participación de la sociedad.

Una nueva ruta se abre para volver a mirar a la escuela, por dentro del Estado y de sus instituciones. Lo que ocurre en ella, además de sus aspectos técnicos pedagógicos, pasa a ser entendido también como la expresión al nivel operativo de una política del Estado.

Se hace claro que las relaciones escuela-sociedad están fuertemente impregnadas de las características de la organización del Estado tal como éste se constituyó en nuestros países. La segmentación, el autoritarismo, la burocratización, el corporativismo y sobre todo la desarticulación política entre los agentes que operan el aparato estatal y los sectores sociales

mayoritarios, se muestran como factores resistentes para que las demandas de estos sectores sean incorporadas en la formulación y conducción de las políticas estatales.

El cambio en los sistemas de enseñanza y de la escuela se ubica así en el proyecto más amplio de la reforma y democratización del Estado. La gestión de la educación como política estatal para que sea también una política pública requiere una vez más que la escuela sea el punto de partida de nuestras reflexiones, identificando qué es lo que se necesita ahí para garantizar no solamente el acceso sino también una experiencia de aprendizaje efectivo, con la calidad a que la población aspira y que los cambios sociales y tecnológicos demandan.

Es en este proceso, aún no agotado, que queremos reflexionar sobre la gestión de la escuela en las nuevas propuestas de políticas educativas, en un esfuerzo para establecer un camino de doble sentido entre esta y las instancias de decisión a partir de las cuales el Estado actúa como ordenador de la vida social.

Las nuevas propuestas de políticas educativas establecen como objetivo principal el mejoramiento cualitativo de la enseñanza. Pero su rasgo distintivo va más lejos: colocan la búsqueda de la calidad como el factor ordenador de su formulación y conducción.

En este sentido, para analizar cómo se ubica en las políticas educativas la gestión de la escuela y de sus planteles, es importante entender y justificar porqué las políticas educativas de los años noventa están o deberán estar centralizadas en la búsqueda de mejor calidad y en la superación de las dificultades para alcanzar esta meta. Para esto se hace necesario rescatar algunos rasgos de las políticas centradas en la cantidad desde los años 60 hasta los 80.

### *La gestión de la escuela en las políticas educativas centradas en la expansión cuantitativa*

Entre los años 60 y 80, el esfuerzo de los sistemas educativos tuvo como motivación básica el principio de la equidad o igualdad de oportunidades de acceso a la educación formal. Esto se

justificaba no solamente por las bajas tasas de escolarización provocadas por falta de lugares, sino también por el supuesto de que el ingreso de la escuela podría garantizar la inserción —o el no rechazo— de los procesos sociales que caracterizaron el crecimiento económico, tal como ocurrió en los países del continente.

Aunque este esfuerzo representó un significativo avance en el sentido de la democratización de las oportunidades de acceso, los análisis y diagnósticos más recientes revelan aspectos que son importantes para considerar a futuro en la formulación de políticas educativas.

Un primer punto indica que los resultados, expresados en la cantidad y calidad de la instrucción recibida en la escuela, están muy lejos de corresponder al esfuerzo y a la inversión destinados a la expansión cuantitativa del acceso. De este modo se concluye que si la cobertura de los sistemas educativos es satisfactoria, "La escolarización no ha derivado en el crecimiento económico que en algún momento se esperó. Se cuestiona si ella entrega habilidades para desempeñarse eficientemente en el medio social, cultural y económico" (Filip *et al.*, 1989).

### *La expansión descalificada*

Hubo algunos países y quizá el mejor ejemplo sea el de Brasil, donde el modelo de crecimiento prescindió de un efectivo mejoramiento del nivel de escolarización de la población. Aunque Brasil logró aumentar significativamente su PIB hacia fines de los años 70 y aunque el acceso a la escuela haya sido ampliado, ese crecimiento hasta hoy no alcanza a cubrir la proporción de los que llegan a completar la escolarización obligatoria que, en este caso, aumentó del 25% al 35% durante los años 80, muy lejos del caso de México, por ejemplo, donde esta proporción llegó al 60% (Ribeiro, 1990).

Se deduce por lo tanto que el enfoque de la equidad ha promovido una expansión de las instalaciones físicas y del número de docentes, pero sin garantizar a las escuelas las condiciones mínimas indispensables para ofrecer una enseñanza eficaz.

Un estudio reciente hecho con datos agregados para el país (Ribeiro, 1990) muestra que el Brasil tiene 93% de su población de 7 a 14 años en el sistema educativo; los niños permanecen en este sistema un promedio de 8.5 años y lo abandonan con no más de 6 años de escolarización. El país gasta 21 alumnos/años para formar un joven con 8 años completos de escolarización obligatoria. El número de niños matriculados en el primer grado de la escuela básica es casi el doble del número de niños de una generación, luego "como cerca de 93% de cada generación entra por año en el primer grado, más de una generación es de repetidores" (Ribeiro, 1990).

La revelación más importante de estos datos señala que sin resolver los problemas de la calidad, el simple aumento en número de escuelas y cupo será un desperdicio de recursos humanos y materiales.

Los límites de este trabajo no permiten un análisis más profundo de los determinantes políticos de esta estrategia meramente cuantitativa, la mayoría de los cuales son menos notables que la búsqueda de la igualdad. Una rápida mención, entretanto, no podría dejar de incluir:

- El propio modelo de desarrollo que se basó en la mano de obra descalificada y barata, ingresos masivos de capitales externos, abundancia de materias primas y la formación de una pequeña y controlada élite de tecnócratas para dar sustentación al proceso de importación de tecnología.
- La transferencia de los costos de la expansión cuantitativa de los sistemas educativos del gobierno nacional hacia los gobiernos estatales y municipales, coexistiendo con un proceso de concentración tributaria en el ámbito federal.
- La fuente y extremadamente compleja y contradictoria asociación de intereses corporativos dentro del aparato del Estado, que involucró a las empresas prestadoras de servicios de construcciones escolares, a la clase política y su clientela que siempre presiona en el sentido de tener "su" escuela; a la clase media que tuvo acceso a la formación superior privada y que mayoritariamente buscó los cur-

tos de formación de profesores e ingresó en el mercado, presionando por puestos de trabajo en el sistema de enseñanza pública; a los sectores de la enseñanza privada que tuvieron en los futuros profesionales de la escuela pública sus clientes cautivos.

Resulta de todo esto que el país tiene hoy matemáticamente, lugares para toda la población de 7 a 14 años—con excepción de los sectores de pobreza absoluta donde la carencia de escuela no es siquiera la más importante—pero en muchas regiones los lugares y los niños no se encuentran. Hay escuelas ociosas y escuelas sobrecargadas, hay aquellas en que faltan profesores, donde los salones tienen más alumnos de los que deberían y hay escuelas o grados donde hay 15 o 20 alumnos por profesor.

Este cuadro apunta al hecho de que la desigualdad no se manifiesta tanto en la división entre los que tienen y no tienen acceso a la escuela sino que se ha desplazado—por lo menos en el caso de Brasil—hacia dentro del sistema educativo entre los que por su región de morada y nivel socio-económico logran acceso a una escuela privada o a una escuela pública que reúne mejores condiciones técnicas y materiales y los que, viviendo en las zonas rurales o en las periferias de los conglomerados urbanos, tienen acceso a una escuela donde falta de todo, desde profesores a sillas, desde pizarrón a tizas.

Luego, la calidad debe pasar a ser el factor ordenador de las condiciones estratégicas, aun de las que se destinan a los aspectos cuantitativos, toda vez que el aumento de la oferta de lugares debe ser orientado para corregir los desencuentros y distorsiones generados por la expansión no calificada.

Cuando se hace el balance de las políticas educativas de los años 60 a 80 y las marcas profundas que dejaron en nuestros sistemas educativos actuales, hay dos conjuntos de problemas que aunque relacionados merecen analizarse en forma separada. El primero, se refiere a la política de formación de recursos humanos y a la concepción del proceso pedagógico en el nivel de la unidad escolar; el segundo, alude a la organización institucional del sistema y de la escuela.

### *Los recursos humanos y los planteles escolares*

La política de formación de los recursos humanos para la educación, que afecta directamente a los planteles escolares, siguió un modelo de expansión sin planteamiento, donde la cantidad fue también la meta prioritaria.

En el caso brasileño, como ya fue mencionado, hubo un protagonista de extrema importancia en la formación en masa de profesores; la enseñanza privada de nivel medio y especialmente de nivel superior. El Estado delegó—sin ningún control de logros o resultados—la formación de profesores a la enseñanza privada e invirtió en el crecimiento cuantitativo del sistema político de enseñanza básica, de modo que todo y cualquier profesor fue en principio absorbido por este mercado de trabajo.

Además de esto, una concepción fragmentada y distorsionada sobre la función de la escuela y del proceso pedagógico al nivel de la gestión de la escuela o del sistema, generó una gran cantidad de demandas diversificadas de profesionales especialistas en áreas curriculares o en educación y/o en asistencia de alimentación y salud, tales como directivos, administradores superiores, técnicos en educación, orientadores pedagógicos, psicólogos escolares, fonaudiólogos, nutricionistas, asistentes sociales y otros más.

Esta parece haber sido una de las razones por las cuales, aunque la expansión de la enseñanza básica siguió siendo—desde fines de los años 60 hasta los 80—una meta importante, la oferta de enseñanza superior privada en el período creció proporcionalmente mucho más. Una buena parte de estos profesionales tenía en la escuela o en el sistema educativo, si no la única, la más segura y estable oportunidad de empleo.

La escuela fue lenta pero continuamente transformándose en espacio de trabajo—y disputa de empleo—para aquel conjunto de profesionales no docentes que, ubicados en el nivel central o en la propia escuela, llevaron a ésta su aporte específico y su propia concepción del proceso educativo. Este crecimiento de profesionales no fue acompañado de una búsqueda de integración del trabajo pedagógico, de nuevas formas de organiza-

ción de la enseñanza—contenidos y recursos didácticos instrumentales a la institución— que neutralizara a los profesionales segmentados para responder al desafío de gestionar el proceso de transmisión-apropiación de conocimientos por parte de los niños de los sectores populares. Casi se podría afirmar que cuanto más los niños "carentes" se constituyeron en objeto de estudio o de la práctica de especialistas, tanto más la escuela perdió la visión del conjunto y el poder de decisión.

En el caso brasileño, además, en la medida en que crecía el número de profesionales de apoyo se introdujeron en varias áreas del currículo, cursos cortos para adiestramiento de profesores, o sea, se desvalorizó la formación de los profesionales encargados de la enseñanza "stritu sensu". Esto generó situaciones que llegan al borde del absurdo, como es la que demandada 5 años para formar un psicólogo escolar y 2 ó 3 años para preparar un profesor de ciencias o estudios sociales.

Otro elemento a ser tomado en cuenta fue que la introducción de varias asignaturas específicas en los currículos escolares—educación artística, educación para el trabajo, orientación profesional, educación de salud, educación moral y cívica—ocurrió sin considerar la importancia de las variables tiempo y espacio físico para lograr poner en marcha un currículo diversificado—para no decir fragmentado—en escuelas donde la demanda por lugares excedía su disponibilidad. En buena parte, el desdoblamiento de los turnos diarios de funcionamiento de la escuela y la disminución del tiempo de clases, dieron por resultado la pérdida de contenidos y calidad de la enseñanza y aniquilaron el supuesto enriquecimiento curricular pretendido.

Vale la pena insistir que la diversidad de especializaciones, la fragmentación del currículo y las licenciaturas cortas para formar profesores, fueron de gran interés para las escuelas privadas superiores que recurrieron a incontables estrategias para ofrecer habilitación en estas licenciaturas con costos reducidos, sin necesidad de rendir cuentas a nadie sobre la calidad de la formación de los futuros maestros.

Debe agregarse además que en la medida en que los problemas de repetición en los primeros grados de la escuela básica quedaron sin solución, los grados finales en Brasil—6º, 7º

y 8º—tendieron a disminuir notablemente la cantidad de sus alumnos, generando un gran número de profesores para las diferentes asignaturas enseñadas a una minoría que logra llegar a los grados finales y un número proporcionalmente menor de profesores polivalentes en los grados iniciales, para atender a una gran cantidad de alumnos.

Por fin, es necesario hacer mención a las negociaciones que los gremios laborales hicieron directamente con la administración central. Ello condujo al establecimiento de las jornadas semanales correspondientes a puestos de trabajo que garantizaron estabilidad y efectividad de sus ocupantes en una determinada escuela, sin considerar las reales necesidades de la organización del trabajo escolar. Hay planteles sobredimensionados o subdimensionados y en este último caso—que es frecuente en las escuelas de la periferia urbana—hay carencia o gran rotatividad de profesores.

De todas esas consideraciones puede concluirse que la política de recursos humanos para sustentar el crecimiento cuantitativo ocurrió en un modelo cádico—desde el punto de vista de la gestión de la escuela—pero que, sin embargo, tenía su propia lógica desde el punto de vista político de los intereses en juego.

En realidad, el modelo siguió el patrón de expansión del propio Estado, con sobredimensionamiento de las estructuras de apoyo—técnicas y administrativas—, crecimiento sin control del tamaño de la maquinaria pública y debilitamiento de las unidades prestadoras del servicio educativo. Vale la pena enfatizar que este modelo produce una inequidad en la distribución de los presupuestos.

En la década de los 80, el número de profesores creció proporcionalmente más que las matrículas en la enseñanza obligatoria brasileña (y aquí no se está considerando a los demás especialistas). El país tiene hoy cerca de 23 a 29 alumnos por profesor, pero al mismo tiempo no hay docentes para disciplinas obligatorias tales como geografía y matemáticas. En los mismos años 80, Brasil pagaba casi dos profesores por cada puesto de trabajo docente. Por cierto que los pagaba muy mal. El fenómeno de la licencia o la comisión de los profesores

para pasar a los órganos intermedios o centrales del sistema es generalizado en el país y quizá en latinoamérica como un todo. Esto nos lleva a la discusión de los modelos institucionales.

### *La organización institucional del sistema y de la escuela*

La expansión de los aparatos públicos en el área de la educación ocurrió por multiplicación de las estructuras y por el fortalecimiento de las instancias centrales e intermedias, en contraposición al debilitamiento y creciente falta de autonomía de las escuelas.

La fragmentación del proceso pedagógico, que separó el planeamiento de la ejecución, la introducción de las técnicas de supervisión para controlar los aspectos formales y retirar de la escuela la responsabilidad por el rendimiento de cuentas sobre los aspectos sustantivos, la ausencia de evaluación por logros, todo esto, imprimió un carácter ritual y burocrático a la gestión escolar.

Por su parte, la política centralizada de distribución de los recursos humanos y la estabilidad del empleo entendida como permanencia en una determinada escuela, impidieron que ésta ejerciera la selección de sus propios cuerpos docentes y la autonomía para mantenerlos, despedirlos o por lo menos colocarlos en disponibilidad de la administración central de acuerdo con las necesidades de su propia propuesta pedagógica.

Las decisiones sobre áreas curriculares, régimen de trabajo de los profesores, requisitos exigidos para el ejercicio profesional se tomaron centralizadamente y respondiendo sobre todo a la presión de las instituciones que formaban a los profesionales de la educación o a los intereses de las asociaciones gremiales. El espacio que fue quedando para la decisión al nivel de la escuela fue cada vez menor.

Además, el deterioro de los cursos de formación docente impidió este ejercicio de autonomía por ausencia de capacidad de gestión, de dominio de los contenidos curriculares, de conocimiento sobre procesos de aprendizaje y sus determinaciones en las condiciones de organización de la enseñanza.

### *La gestión de la escuela en una política educativa ordenada por la calidad*

#### *Calificando la calidad*

El nuevo enfoque de las políticas educativas tanto en los países desarrollados como en los que se encuentran en diferentes grados del proceso de desarrollo, colocan a la educación en el centro de las preocupaciones de las políticas públicas en razón de dos factores relacionados.

El primero de ellos se refiere al cambio profundo en las demandas de la sociedad a los sistemas de enseñanza motivadas por el avance tecnológico de los años 80 y el impacto de la informatización, la universalidad de la economía, por los nuevos modelos de organización del trabajo y por las formas emergentes de organización social orientadas al mejoramiento de la calidad de vida.

El segundo factor proviene del agotamiento del modelo económico basado en el bajo costo de la mano de obra y en la abundancia de materia prima, agotamiento este que apunta a la necesidad de reorientar las prioridades de inversión en los componentes de infraestructura para destinarlos más hacia la inteligencia, el conocimiento, la creatividad, la capacidad de solución de problemas, la adaptación a los cambios del proceso productivo y, sobre todo, hacia la capacidad de producir, seleccionar e interpretar información.

La importancia de la educación en la pauta de las políticas gubernamentales está siendo entendida no solamente como una exigencia para el ejercicio de la ciudadanía sino también como necesidad estratégica de los países en la promoción del desarrollo social y económico de su población, condición indispensable para obtener éxito en el nuevo orden de la competencia internacional.

Estas nuevas demandas educativas refuerzan la defensa de la escuela, hecha desde fines de los años 70, como institución destinada prioritariamente a la transmisión/apropiación del conocimiento sistematizado. Este último adquiere ahora un perfil mucho más nítido y puede ser traducido en el dominio de con-

tenidos y en el desarrollo de habilidades cognoscitivas y de capacidades sociales. Esta sería pues, la calidad necesaria y deseable para ordenar las nuevas políticas educativas (Silva, Davis, Espósito y Mello, 1991).

#### Calidad de la enseñanza y reorganización institucional

En el caso de la América Latina—debido a la forma centralizada y segmentada como se constituyó el Estado en la mayoría de los países— el éxito de estos nuevos enfoques para las políticas educativas en la década que empezamos en 1991, dependerá del equilibrio que se alcance entre los dos ejes de la organización institucional de los sistemas educativos: la descentralización y la integración.

En el sentido de la descentralización se ubican las acciones y programas destinados a racionalizar la maquinaria burocrática de los sistemas educativos, con el objetivo de hacer llegar de hecho a la escuela los recursos materiales y los aportes técnicos necesarios para una eficiente organización de la enseñanza. El grado y contenido de la autonomía de las unidades escolares debe permitir su interacción más efectiva con el medio social, de modo que la propuesta pedagógica de la escuela y su plan de desarrollo institucional reflejen la diversidad cultural y las demandas y aspiraciones de la población usuaria. Las políticas educativas en este sentido deberían prever estrategias de formación, reclutamiento y selección de recursos humanos muy flexibles y lo menos reglamentadas posibles en los aspectos formales, asociadas a la permanente evaluación de resultados tanto a nivel de formación como del desempeño de los docentes y personal de apoyo.

Los planes de carrera del personal del área de educación establecerían directrices generales mínimas sobre regímenes de trabajo y remuneración, delegando a las escuelas la gestión del tiempo suplementario de trabajo docente y, hasta de complementación de pagos vinculada a evaluaciones de resultados al nivel del sistema y la propia escuela. En un escenario favorable, hasta en el mismo ingreso o salida del personal, la escuela debería tener autonomía a condición de respetar sus derechos

laborales. En este sentido, sería muy deseable que en los países donde se garantiza la estabilidad en el empleo, esta no correspondiera a un puesto fijo en una escuela y sí en el sistema.

Un esfuerzo sistemático para mejorar la calidad técnica de los planteles debería traducirse en programas flexibles, con diseños institucionales diversificados de capacitación en servicio, de producción local o regional de materiales didácticos—combinados si es necesario con materiales producidos para todo el país— para estar a la disposición de los equipos escolares que podrían elegir los programas y formatos institucionales más adecuados a sus necesidades.

En este sentido, las acciones o programas generales de ámbito nacional, serán reservados para temas o áreas curriculares comunes y aún en estos casos, tales programas tendrían su ejecución descentralizada por regiones o municipios.

También al nivel estratégico y en el sentido de la descentralización, sería necesario estimular la participación de la universidad e institutos de investigación en el ofrecimiento de programas locales de perfeccionamiento técnico y, principalmente, en la producción de conocimiento sobre los factores decisivos para el mejoramiento cualitativo de la enseñanza. Sobretodo, la disseminación de este conocimiento al nivel de los equipos escolares, utilizando recursos de tecnología asociados a bibliotecas y centros de difusión ubicados lo más próximo posible a las escuelas, o talleres pedagógicos en los cuales los cuerpos docentes de una región puedan tener fácil acceso y encontrar materiales de enseñanza, recursos didácticos y otros docentes con los cuales cambiar experiencias, con la asistencia de personal calificado.

Asociados a una ágil difusión del conocimiento pedagógico, podrían diseñarse sistemas descentralizados de asistencia pedagógica por áreas curriculares mediante el desplazamiento hacia las escuelas de especialistas calificados que, en muchos casos, se quedan en las instancias centrales de la administración o en los límites de la vida académica universitaria.

El rasgo común a todas esas estrategias radica en la autonomía de la escuela para elegir las que sean más convenientes a su propuesta de trabajo y, por lo tanto, en el carácter no

obligatorio de su adopción por parte de la unidad escolar. Esta debe ser la responsable de su propio plan de trabajo y de la **gestión de su plantel desde la organización del año escolar, de la jornada de trabajo, del ordenamiento del contenido, de la selección de los materiales didácticos, de las formas de integración del currículo, en fin, de todos los elementos que constituyen su gestión pedagógica.**

En el sentido de la integración, las políticas educativas deberían considerar entre otros aspectos los relativos a:

- Evaluación de resultados y responsabilidad de las escuelas, creando mecanismos de rendimiento de cuentas y de información a la población destinada a instrumentar a esta última para la fiscalización y el control de la calidad de la enseñanza.
- Definición de directrices y requisitos mínimos que garanticen la unidad, ya sea en cuanto al núcleo curricular común, a la formación y capacitación docente, a los niveles mínimos de "salida" del sistema a ser desarrollados por todos los niños.
- Corrección de los desequilibrios regionales por una adecuada redistribución de recursos y aporte técnico.
- Establecimiento de criterios básicos para el uso más racional de los recursos humanos con el objetivo de evitar la ociosidad e incentivar la productividad vinculada a estímulos salariales, buscando un equilibrio entre la autonomía de la escuela y la utilización sin desperdicio de esos recursos humanos y materiales.
- Establecimiento de requisitos cualitativos para materiales didácticos, asociando flexibilidad para la elección con la calidad necesaria.
- Disminución y racionalización del aparato técnico-administrativo centralizado concomitantemente al desarrollo de un sistema de informaciones para subsidiar a la gestión estratégica del sistema educativo.
- Diseño de estrategias para desarrollar la capacidad de gestión al nivel de la escuela y del sistema educativo, que tengan por fin no sólo la mayor tecnificación administrativa sino también la difícil —pero necesaria— preparación

para convivir con los conflictos, acmar en la construcción del consenso, incorporar la diversidad y compartir la **responsabilidad de rendir cuentas de los resultados.**

*Descentralización e integración, un equilibrio difícil.*

*Una tensión permanente*

El equilibrio entre descentralización e integración plantea dificultades de diversa naturaleza. La primera y quizá más importante es la de no repetir el error de sobrevalorar los medios —la descentralización y la autonomía— como fines en sí mismos y, en cambio, entenderlos realmente como medios para promover la calidad; es decir, subordinados a este objetivo. La gestión política del proceso es un tema delicado, toda vez que en cada caso hay que buscar instancias de consenso que permitan la participación de la escuela y de la comunidad sin perder de vista los intereses de la mayoría.

Todo proceso de desconcentración del poder de decisión corre el riesgo de generar instancias de reconcentración del mismo poder, aun hasta en el mismo nivel de la escuela. La actuación de los grupos corporativos o minoritarios y la manipulación político-partidaria no deben ser subestimadas, porque los intereses minoritarios encuentran también formas de recomposición cuando el "locus" de decisión se desplaza del nivel central a instancias intermedias o al nivel de las unidades que presntan directamente el servicio educativo.

La gestión de los planteles escolares puede por esto ser vulnerable a los arreglos internos e intereses personales de quienes trabajan en la escuela, debilitando de ese modo su propuesta pedagógica y el desarrollo institucional. La participación de la comunidad debe, en este sentido, ser un poder compensatorio en tanto no quede sujeta a mecanismos de manipulación y cooperación. Así, por ejemplo, la organización del tiempo de trabajo deberá responder a las necesidades del plan más general y no a los arreglos individuales. De la misma forma, la distribución de los niños por salones de clase, el número de turnos por grados, debe tener en cuenta el mejor aprovechamiento del equipo

docente disponible y no solamente la necesidad de empleo de los profesores. Las decisiones sobre la duración del período escolar y el uso del espacio físico deberían considerar, la atención al mayor número posible de alumnos—observando los requisitos de calidad—, sin crear en la escuela mecanismos de preservación de privilegios o de selección de estudiantes de mejores condiciones familiares.

Cabe al nivel estratégico central de formulación y conducción de las políticas educativas establecer criterios y crear mecanismos que dificulten la reconcentración del poder de decisión y promover una permanente actualización de informaciones que indiquen si esto está ocurriendo, además de la ya mencionada evaluación de resultados. Sólo así la autonomía de la escuela puede constituir una estrategia de mejoramiento de la calidad. En este sentido se espera una aceptable pero permanentemente tensión entre los objetivos de la descentralización y la actuación de los organismos centralizados del sistema educativo.

Otra dificultad se refiere a las formas de organización político-institucional adecuadas para lograr el equilibrio entre la descentralización y la integración. El modelo de organización del Estado, las relaciones que históricamente se consolidaron entre instancias de gobierno—nacional, provincial y local—las estrategias de regionalización con políticas pactadas y complementación de funciones, son temas involucrados en la organización institucional. Sin embargo, no hay soluciones uniformes para todos los países; ni siquiera para un mismo país, que presenten una gran extensión territorial y/o grandes diversidades regionales.

Además, la tradición más o menos federativa o unitaria de la dinámica política de los países y la composición político-partidaria de los gobiernos, también son factores que intervienen en la búsqueda de la mejor forma de organización institucional. Lo que se puede establecer como objetivo común es la mayor autonomía de la escuela y su integración más orgánica con su medio social, la mayor agilidad y sobretodo continuidad para que los recursos materiales, técnicos y humanos lleguen a la escuela. El camino institucional debería ofrecer la garantía para que esto ocurra.

Todo lo discutido en esta última parte no tiene todavía respuestas definitivas en los países de América Latina y ni aún en aquellos con sistemas educativos muy consolidados. Parece que en nuestro continente ya tenemos cierta claridad sobre la necesidad y el enorme desafío que representan la eficacia y gobernabilidad de la maquinaria administrativa, la racionalidad del uso de los recursos y el esfuerzo para crear una cultura que valorice la evaluación, la productividad y la capacidad técnica. Una necesidad, porque esta mayor eficacia sería una forma de economizar recursos para invertir en calidad. Un desafío, porque para alcanzarla hay que superar los vicios comunes el funcionamiento del Estado en nuestros países: el "clientelismo" político, el "patrimonialismo", la presión corporativa de los grupos que privatizaron el Estado.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Filp, Joana *et al.* Sistema de medición de la calidad de la educación básica: una propuesta. *Estudos de Avaliação Educacional*. Sao Paulo (2): 49-89, Jul/Dez. 1990.
- Ribeiro, Sergio Costa. *A pedagogia e repencia*. Mimeo. 1990, 16 páginas.
- Silva, Rose N.; Davis, Cláudia; Espósito, Yara; Mello, Guiomar N. *Equidade, qualidade e avaliação: o difícil caminho entre utopia e realidade*. Mimeo, 1991, 30 páginas.
- Tedesco, Juan Carlos. *Estrategias de desarrollo y educación: el desafío de la gestión pública*. Mimeo, s.d., 28 páginas.

## INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN SOBRE LA GESTIÓN PEDAGÓGICA DE LOS EQUIPOS DE PROFESORES

J. Gimeno Sacristán\*

La aproximación al tema enunciado en el título de la ponencia se fundamenta en las derivaciones que pueden extraerse de tres campos de estudio:

- La necesidad de entender el desarrollo del currículo en contextos prácticos organizativos, contemplando las dimensiones institucionales de la praxis curricular real que reciben y experimentan los alumnos.
  - Las derivaciones procedentes de una forma colegiada de entender el pensamiento y comportamiento de los profesores, sin lo cual no puede explicarse cómo desarrollan su profesionalismo en contextos escolares que no se agotan en expresiones individuales de la profesión.
  - La experiencia intelectual y práctica derivada de la evaluación de innovaciones dentro de contextos escolares que ponen de manifiesto la decisiva mediación que introducen los equipos docentes y las estructuras de organización escolar en la adaptación a la práctica de las ideas que dan sentido a los proyectos de innovación.
- El tema de la innovación en centros escolares y/o equipos docentes se justifica por doble motivo. Por un lado, la innovación es una necesidad sentida en los sistemas educativos ya existentes que siempre despiertan insatisfacciones sobre su funcionamiento ante la falta de cumplimiento de las promesas que desde la filosofía que la orienta anuncian como propósitos para sus clientes. En este sentido cabe preguntarse por las interacciones que pueden darse entre los equipos docentes y la dinámica de innovación.

Por otra parte, las experiencias de innovación son ocasiones excelentes para entender la propia esencia y funcionamiento del sistema escolar ya configurado, comprender cuál es su

\* J. Gimeno Sacristán, Catedrático de Didáctica y Organización Escolar. Universidad de Valencia, España.

dinámica y adquirir conciencia de las variables y aspectos que se entremezclan en él. Y lo que es más importante: la innovación "provocada" exige explicitar el proyecto al que ese sistema ha de servir; es decir, las funciones que ha de cumplir.

Evidentemente, aunque sea ya una tradición de la investigación social declarar la impermeabilidad de los sistemas educativos a los cambios sociales, es obvio que, como ocurre en todas las instituciones sociales, las escuelas cambian, sufren procesos de transformación internos y en sus lazos con la cultura, la sociedad, la economía y la política exteriores. La escuela tiene su historia y de cada una de ellas podría hacerse la propia. Pero esos cambios, digamos "naturales", son más bien lentos y acompañan a los que ocurren en nuestras propias vidas, de suerte que los vemos como procesos cuasinaturnales porque los profesores formamos parte de ellos, de los que no siempre es fácil tomar conciencia y distanciamiento. Las experiencias de innovación provocadas, en tanto programas estructurados, se elaboran para implantarlos en todo el sistema o en algunos cuadros afectándolos totalmente o en alguno de sus elementos, lo que supone ensayos controlados en un tiempo reducido en los que se puede contemplar la dinámica evolutiva del sistema escolar institucionalizado de forma privilegiada. Programas de implantación de currículos de perfeccionamiento del profesorado, de establecimiento de alternativas organizativas, etc., cuando se acompañan de la evaluación adecuada, son como una especie de aceleración histórica en una determinada dirección o un tratamiento de choque de los procesos que tienen lugar de forma natural en las escuelas, permitiendo comprender el funcionamiento de éstas. La innovación evaluada no es sólo, pues, un proceso social de alteración, sino un recurso de conocimiento socioinstitucional pedagógico muy importante.

Los estudios de innovación tienen la importancia de planear explícitamente la dinámica de una institución escolar marcada y estimulada con la intención de que cambie en la dirección marcada por algunas ideas. Frente a la dinámica de un cambio natural, acomodado a las dinámicas social e histórica, la innovación explícitamente planteada es como ver moverse y manifestarse al complejo entramado de aspectos y fenómenos que

- Gimeno, J. (1988). El currículum: una reflexión sobre la práctica. Madrid. Morata.
- Holmes Group (1990). *Tomorrow's schools: Principles for the design of professional development schools*. The Holmes Group. East Lansing MI.
- Hopkins, D. (1985). *School based review for school improvement*. (OCDE) ACCO. Leuven.
- Hopkins, D. (1987). *Improving the quality of schooling*. Lewes. The Falmer Press.
- Hopkins, D. (1988). *Doing school based review*. (OCDE) ACCO. Leuven.
- Husen, T. (1990). *Enciclopedia Internacional de la Educación*. Barcelona. Vicens-Vives, Ministro de Educación y Ciencia.
- Jackson, W. (1991). *La vida en las aulas*. Madrid. Morata.
- Lortie, D. (1975). *Schoolteacher: A sociological study*. Chicago University of Chicago Press.
- Matingly, P.H. (1990). "Autonomía profesional y reforma de la educación". En: Popkewitz, T. (Ed.), *Formación del profesorado. Tradición, teoría, práctica*. Valencia. Universidad de Valencia. Págs. 36-54.
- Miles, M. et al. (1987). *Lasting school improvement: Exploring the process of institutionalization*. (OCDE) ACCO. Leuven.
- Ramsay, W. y Clark, E. (1990). *New ideas for effective school improvement: Vision social capital, evaluation*. Falmer.
- Reyes, P. (1990). *Teachers and their workplace*. Sage. Newbury Park, California.
- Rosenholtz, S.J. (1989). *Teachers workplace: The social organization of schools*. Nueva York. Longman.
- Smith, L. y Dwyer, D. et al. (1988). *Innovation and change in schooling*. The Falmer Press.
- Stenhouse, L. (1984). *Investigación y desarrollo del currículum*. Madrid. Morata.
- Taylor, W. (1984). *Metaphors of education*. Londres. Heinemann Educational Books.
- Torres, J. (1991). *El currículo oculto*. Madrid. Morata.
- Van der Berg, R. et al. (1989). *Dissemination reconsidered. The demands of implementation*. (OCDE) ACCO. Leuven.

## II. Momentos de la investigación

### PROBLEMAS Y TEORÍA A PROPÓSITO DE LA GESTIÓN PEDAGÓGICA

Justa Espeleta\*

Lo mismo que el lenguaje, la teoría cumple con la función de identificar sectores de la realidad, de hacerlos existir para la conciencia. Lo que no se nombra o no se delimita con palabras y conceptos, difícilmente existe para el conocimiento. Puesto que el conocimiento siempre puede ampliarse, la teoría es portadora de un movimiento dual. Al tiempo que ayuda a develar la realidad, también contiene la posibilidad de clausurarla: la

\* Justa Espeleta, Investigadora del Departamento de Investigaciones Educativas del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del IPN, México.

forma de focalizar un objeto (cuyo origen remoto no sólo radica en las preguntas que movieron a buscarlo sino en la perspectiva desde la cual fueron formuladas) puede oscurecer a otros objetos que también "están allí". Por esto es que a medida que crece el conocimiento, las teorías cambian o son reemplazadas. Al avanzar sobre lo no conocido e identificar campos significativos de problemas, la investigación alimenta al cambio teórico, amplía la comprensión de sectores de la realidad y, generalmente, puede sugerir caminos para operar sobre ella.

Esta reflexión viene al caso a propósito del concepto "gestión pedagógica" cuya escasa resonancia en los medios políticos y educativos puede asociarse a la sospecha de una combinación poco legítima de diferentes órdenes de problemas. Los antecedentes teóricos de las disciplinas involucradas en el campo educativo, sumados a las prácticas consagradas para operar las escuelas, pueden fortalecer aquella sospecha de ilegitimidad. En efecto, las cuestiones pedagógicas todavía se siguen concibiendo al margen de las materias propias de la gestión y éstas, condenadas al encierro administrativo, se han resuelto, a su vez, sin relación con las primeras.

Esta presentación sobre algunos aspectos de la gestión pedagógica intenta llamar la atención sobre su importante papel articulador entre las metas y lineamientos propuestos por el sistema y las concreciones de la actividad escolar.

En este sentido, quisiera postular que la trama organizativa de la escuela—esa trama poco visible y poco cuestionada por "natural"—es un componente esencial de la gestión pedagógica. Que aunque tradicionalmente ubicada en el campo administrativo, no puede pensarse como una "forma" independiente de su contenido puesto que la estructuración y conformación institucionales de las escuelas constituyen el primer condicionante del trabajo educativo. Que en lo que aún se piensa como dimensión estrictamente administrativa hay comprometidas opciones cuya naturaleza, para el quehacer docente, adquiere la forma de decisiones técnico-pedagógicas. La visión economista que no supera la concepción del sistema educativo como típica organización de servicios—asimilable a cualquier otro servicio estatal—contribuye a profundizar sus debilidades. Con

ello se pierden precisamente los elementos que lo particularizan y diferencian de los demás. Y en este caso se trata de diseñar las condiciones para transformar a las personas, con toda la proyección que implica esta tarea en la organización y cambio de las sociedades.

En primer término, quisiera destacar algunos rasgos de los enfoques teóricos dominantes en la formación especializada que abonan la percepción escindida de dimensiones que en el nivel de las prácticas escolares se unifican. Luego intentaré mostrar cómo la construcción de otros acercamientos teóricos—en la investigación—pueden hacer visibles los problemas tanto de la gestión escolar como de la pedagógica. Trataré de hacerlo a través de la discusión de algunas categorías y de unas pocas referencias a información empírica que en la actual organización escolar comprometen la eficacia de su acción.

### *Los problemas*

Los problemas pedagógicos de la escuela cuentan con un antiguo y vasto volumen de estudios. Contenidos y métodos, enseñanza y aprendizaje así como las relaciones que suponen, han suscitado el trabajo de no pocas disciplinas. Basada en estas tradiciones, la formación de los maestros y especialistas en educación ha mantenido, en gran medida por omisión, una clásica separación entre la problemática pedagógica y el campo que contiene a la gestión.

La pedagogía, la didáctica y la psicopedagogía que predominantemente se enseñan, trabajan con modelos teóricos que apelan al recorte de los procesos, relaciones o elementos consustanciales y significativos para la representación pura de cada uno de sus campos. El nivel de abstracción propio de esos modelos, útil para clarificar los problemas de las disciplinas, no tiene el mismo efecto con relación a los dilemas de la práctica. Tal enfoque contribuye a deshistoriar los objetos de estudio cuando en su constitución se omiten, por ejemplo, las características—centrales para la enseñanza—que diferencian a alumnos, maestros y sus relaciones. Consecuentemente, así como puede ha-

blarse de un maestro o de un niño poco reconocibles en alguna realidad, también se olvida al continente concreto, material, en donde suceden las relaciones o procesos estudiados: la escuela. Cuando, en el mejor de los casos, ella es asumida como un supuesto, queda acordada de hecho su neutralidad respecto de la enseñanza. Los enfoques dominantes en la sociología de educación, por su parte, guardan similares rasgos con relación a la importancia otorgada a la escuela. Porque es propio de su campo, la disciplina repara en las diferencias sociales entre los alumnos—sin hacerlo entre los maestros—para confrontarlas, en general, con el sentido de los valores, contenidos, actitudes o relaciones propuestos por la escuela. Rozando con frecuencia los problemas de la organización institucional, la disciplina no los ha relevado como objetos de su interés, ni parece haber advertido la importancia de la organización para las prácticas escolares. Ball (1977) señala que la sociología de la educación nunca hizo suyos los problemas de la organización y apunta que, por otra parte, los estudios provenientes de las teorías de la organización ofrecen muy poco sobre las manifestaciones específicas de esta dimensión en la vida escolar.<sup>1</sup>

Marco o escenario de procesos determinados y de indudable importancia—la socialización o el aprendizaje, por ejemplo—la escuela en sí misma, careció de interés para aquellos desarrollos. La exclusión de ese espacio social desestimó, precisamente, el lugar de la gestión pedagógica.

Por su parte, las disciplinas presumiblemente más próximas a la gestión—política educativa, administración y organización escolares—refieren sus aportes hacia las discusiones teóricas de sus campos de origen (la política y la administración) o bien hacia el análisis del cuerpo jurídico y normativo que regula el funcionamiento del sistema y de las escuelas, entendidas éstas como unidades homogéneas. Si bien se discute

la pertinencia de conocer este marco, que además importa para la gestión, llama la atención en cambio la ausencia de su complemento: el del nivel de la acción que es justamente el propio de la gestión.

"La escuela" que iluminan estos tratamientos se agota en la lógica de un sistema prescriptivo cerrado, en cuya formulación no caben los problemas de la operación. El anclaje y la movilización de las normas de las situaciones reales, no alcanzan allí estatus teórico.

El papel de la gestión, más que minimizado parece descartado, de hecho, en el universo de la formación profesional. La representación del mundo escolar así conformada, asimila la débil noción de gestión al terreno de "lo administrativo" que, por determinación de la teoría consagrada, no llega a rozar el campo del currículo. Pero la escuela es, precisamente, el lugar donde estos dos elementos coinciden. Encuentro que no sucede en el plano abstracto de la armonía normativa, sino en las tensiones que surgen de actores y relaciones que en circunstancias precisas y condiciones materiales diversas, organizan y desarrollan su actividad. Es en esta dinámica donde necesariamente se construyen estrategias para la acción porque la realidad introduce la dificultad o el conflicto y obliga a las opciones y donde, por lo mismo, los acuerdos, la negociación o las diversas formas de imposición abonan el curso del movimiento institucional.

Por su parte, las orientaciones normativas que se asimilaran a la acción estratégica no presentan un panorama sencillo. Si la distancia entre toda norma y su posibilidad de realización es previsible, en el devenir cotidiano de la escuela se manejan, además, prescripciones de órdenes diversos (mínimamente los de origen administrativo, laboral y curricular) que operan simultáneamente.

Junto a la escisión teórica señalada, la concreción material de los sistemas educativos sancionó canales diferentes para resolver la organización institucional de los establecimientos y la organización curricular. Las formas de operación así producidas ignoran los puntos de contacto que han transformado a la administración en obstáculo para la enseñanza y que, aten-

<sup>1</sup> En algunos centros de formación, se ha integrado recientemente el análisis de lo que ha dado en llamarse la práctica docente, con base en los aportes de la investigación-acción o de la etnografía. Aunque la confluencia que nos ocupa se hace parcial o centralmente evidente en esos análisis de las prácticas, su formulación para nuestras realidades comienza y su inclusión en los cuerpos disciplinarios aludidos se ve todavía lejana.

didos, potenciarían recíprocamente a ambas instancias.

El crecimiento de la burocracia que acompañó a la expansión del sistema educativo, generó requerimientos —administrativos y técnicos— que amplían permanentemente las obligaciones de las escuelas. Aparte del volumen de tareas implícadas en estas intervenciones, ellas conservan la lógica de comunicación y ausencia de complementación que separa lo pedagógico de lo administrativo. La mayor densidad del trabajo institucional alimentada por éstos y otros factores, afecta directamente al quehacer educativo. La "forma material" escuela, por ello se transformó en condición de factibilidad de los procesos de enseñanza.

Es así como la organización del establecimiento —desde la constitución del cuerpo docente hasta las prácticas de comunicación y control— más que conformada para contener y facilitar la tarea pedagógica parece diseñada para coexistir paralelamente con ella y, por lo mismo, en no pocas ocasiones, obstaculizarla.

En ese contexto, los problemas pedagógicos encuentran su lugar casi exclusivo en el espacio destinado para que el maestro "cumpla" con su trabajo: en las aulas, es decir en el horizonte de cada docente con sus niños. La institución prefiere no enterarse de que es allí donde se juegan cosas como la selección de los contenidos y el ensayo o la aplicación rutinaria de procedimientos; donde lejos de los sistemas axiológicos y de las secuencias metódicas, el pragmatismo o la reflexión sistemática resuelven las maneras de cubrir un programa en el escaso margen de un ciclo escolar. De hecho, los problemas pedagógicos adquieren para la administración el estatus de asuntos personales cuyo carácter necesariamente no sobrepasa el límite de lo doméstico.

La atención a la gestión pedagógica, como focalización de un campo de problemas, permite advertir articulaciones que desafían la capacidad de desplegarlas y mostrar su significación. ¿Cómo lograr que un problema doméstico acceda al rango de uno institucional? ¿cómo lograr que una cuestión institucional —con tantos anclajes y expresiones particulares— sea asumido como problema político?

Gestión pedagógica es un concepto pertinente a la escala de las unidades escolares; las escuelas singulares son al mismo tiempo su condición de posibilidad y su ámbito de existencia. La estructura y dinámica organizativa de la escuela, su conformación profesional técnica y material constituyen las bases reales para que el currículo y su operación encuentren una forma determinada. Forma que no es neutra respecto de la calidad de la enseñanza ni inocente respecto de los resultados de la escolaridad.

Hablar de gestión pedagógica implica tender un puente hacia las gestiones política, administrativa y técnica cuya autonomación en los niveles superiores a la escuela les ha hecho prescindir de esta instancia donde sus políticas para realizarse necesariamente confluyen. Es decir que aunque la escuela es el contexto específico de la gestión pedagógica ésta, sin embargo, no empieza ni termina en los establecimientos en tanto no se trata de unidades autosuficientes.

La coyuntura actual parece favorecer a las fuerzas, aportes y factores, de diversa naturaleza, que podrían abonar el camino para legitimar el tema.

En el contexto latinoamericano es notable la coincidencia de los discursos políticos con los técnicos al accentuar la atención sobre la calidad de la enseñanza.

En igual dirección, algunos países de nuestro subcontinente empeñados en procesos de recuperación democrática han comenzado a producir hechos y señales indicadores de que el tema que nos ocupa no sin dificultades, puede ser objeto de claras y novedosas estrategias políticas.

Desde otro lugar, la investigación sobre el currículo y sobre la institución escolar se han visto llevados por la trama de los procesos que estudian, a enfrentarse de diversos modos con las prácticas de la gestión.

Transgrediendo los límites acotados por las definiciones disciplinarias clásicas, estos trabajos vienen señalando —en los últimos años— diversos hitos significativos para la operación pedagógica de las escuelas.

### La gestión

Mi encuentro con la gestión como tema de interés es reciente. Sin buscarlo, se me impuso en el curso de mi investigación sobre las "Condiciones institucionales del trabajo docente" que se proponía identificar las situaciones particulares de trabajo que ofrecen las escuelas para el desempeño de la docencia (Ezpeleta, 1989; Tovar 1989; Subirats y Nogales 1989). El objetivo de este estudio definió desde sus orígenes ámbitos particularmente significativos para los asuntos que aquí interesan: analizar en profundidad un grupo de escuelas determinadas; atender a la composición de los cuerpos docentes, es decir, localizar las características del grupo de maestros que conforman el plantel y, finalmente, explorar en sus expresiones cotidianas las relaciones que más allá de la enseñanza se establecen entre los maestros y la institución.

La relevancia otorgada al establecimiento, singular, determinado, provenía de la línea de estudios sobre la vida cotidiana de la escuela (Rockwell-Ezpeleta, 1984, Ezpeleta, 1986) y surgió de valorar que las explicaciones disponibles —mayoritariamente sociológicas— preocupadas en unos casos por la integración social o, en otros, por la reproducción de la desigualdad, si bien iluminaban las relaciones entre sociedad y sistema educativo, no alcanzaban para entender los procesos escolares asociados al éxito o al fracaso. Por qué algunas escuelas obtienen resultados exitosos y por qué otras no lo logran.

La elección de explorar la vida cotidiana, prescindiendo del recorte previo del salón de clases, provenía de vislumbrar que la escuela resuelve su existencia a través de innumerables procesos sociales que amenazan u obstruyen, pero siempre contienen y atraviesan a los procesos de enseñanza. Identificar esos procesos, distinguir las prácticas que lo expresan, ampliar la comprensión sobre las formas de existencia material y social de la escuela y permite aproximarse a las condiciones institucionales de posibilidades de los procesos educativos.

La construcción teórica de este enfoque, libera de la referencia central al modelo pedagógico vigente como marco de

alguna clase de "medición" y permite percibir elementos que, más allá del modelo o a pesar de él, despliegan su influencia en las escuelas. El maestro deja de ser objeto de confrontación o de evaluación respecto de algún ideal, para pasar a ser un protagonista que actúa siempre ubicado entre los cauces que ofrece la institución y —sin dejar de estimar los márgenes de lo permitido— las direcciones que su idiosincracia y su experiencia profesional le señalan.

Esta mirada enfrenta a situaciones de especial significación para la operación de la institución. En otros términos, para entender mejor el sector y la escala de la realidad que justificó su construcción: la unidad escolar. Sin embargo y precisamente por la escala en que trabaja, ofrece al sistema elementos que escapan al alcance de su perspectiva estructural y por ello aporta también a su conocimiento. En el plano metodológico, la perspectiva etnográfica constituye una de las formas más promisorias para lograr este tipo de acercamiento.

### Un maestro ciudadano

Para la articulación teórica de los procesos cotidianos la categoría de "sujeto" es la referencia central. Este sujeto se constituye en el cruce de múltiples relaciones sociales y decanta intereses y valores personales múltiples y aún contradictorios. Ni el actor ni la sociedad, apunta Dubet (1989), pueden pensarse alrededor de un principio único. "Desgarrado entre distintas lógicas, contradictorias y complejas, el actor se construye en varios niveles de la práctica".

Con esta construcción teórica del sujeto puede encontrarse a un maestro que es también un ciudadano, un sindicalista, un artesano, un comerciante, mayoritariamente mujer y ama de casa entre varias otras definiciones posibles; a personas con ideales, proyectos y necesidades materiales cuyos sentidos a menudo compiten entre sí.

Este no es el sujeto de la tradición pedagógica, para la cual el maestro se resuelve aislando las dimensiones que importan para la enseñanza y para el ideal educativo y es, ade-

más, articulado alrededor de un sistema coherente de valores.

La apertura a las múltiples determinaciones que conforman al maestro posibilita integrar conceptualmente un elemento olvidado por la teoría pedagógica y por tanto, escindido de las exigencias que formula para el ejercicio docente; su carácter de trabajador. La inserción del maestro en la escuela reconoce una doble e inseparable vinculación pedagógica y laboral. Esta doble condición de profesional y trabajador asalariado, no resulta indiferente para el tema de la gestión.

La historia y la sociedad que vive, lo mismo que a todos, lo atraviesan. En épocas de escasez de empleo como las que vivimos, la docencia constituye un mercado cuyo crecimiento comparativamente, se mantiene. Para algunos, la escuela resuelve principalmente esta necesidad de trabajar; para otros es también el ámbito de la realización personal. Para todos, en la resolución de sus vidas la escuela es, en principio, un lugar de trabajo. Contrario a la consideración arquetípica de un docente congelado en su plenitud, propia de la pedagogía, nuestro enfoque requiere atender a la trayectoria de los sujetos. Así es posible reconocer un proceso de "hacerse maestros", una construcción del oficio lograda en progresión y sostenida entre los límites que provee la dependencia laboral y las exigencias profesionales. Es en sus lugares de trabajo donde los maestros aprenden el oficio con mayor o menor interés, con fuertes convicciones profesionales o con los mínimos recaudos para asegurar su permanencia en el empleo. Este actor en construcción que una reformulación teórica permite encontrar —y que da cuenta de un maestro más real que aquel reiteradamente definido por la vocación— es una de las tantas razones que conduce a valorar la necesidad de atender a la gestión pedagógica en las escuelas.

Las prácticas que sostienen la doble calidad de profesional y asalariado ayudan a comprender mejor las tan heterogéneas relaciones con la docencia que pueden encontrarse en el magisterio y asimismo, a descubrir en la escuela ámbitos, significados, estructuras, controles que amplían su generalizada y dominante representación unidimensional como agencia de transmisión de valores y conocimiento.

A través de sus relaciones y prácticas cotidianas, son esos sujetos maestros en relación con los sujetos del medio social que corresponda, quienes realizan los modos de ser de las escuelas. Resolviendo su trabajo, en cada caso preciso, ellos tornan elásticos los parámetros de la organización y perfilan las formas variables que diferencian a las escuelas entre sí.

### *La acción social*

Lo mismo que el sujeto, la escuela puede reconstruirse de otros modos para ampliar su comprensión. Cuando se observa su cotidianeidad, el concepto de institución escolar pierde su fuerte adscripción a los criterios predominantemente pedagógicos que en el plano formal la estructuran. Sus contenidos y formas son tan heterogéneas como complejos son los sujetos "enteros" (Heller, 1977) que las componen. Y así como éstos se constituyen en varios niveles de la práctica, la escuela lo hace conjugando diversas dimensiones de la acción social.

Se desplaza así la noción de homogeneidad de los establecimientos, dominante en las disciplinas pedagógicas y en la administración. Se va haciendo claro que la articulación central, definitiva de los modos de existencia escolar no radica en el cuerpo normativo, sino más bien en las condiciones técnicas, materiales y sociales comprometidas en su hacerse cotidiano. Sin desaparecer, como referencia relativamente consistente, aquel cuerpo es parcial, fragmentario y diferencialmente integrado por cada establecimiento, según lo permitan sus condiciones circunstanciales.

Se comprende, no obstante, que para la perspectiva estructural del sistema las normas constituyen en efecto el eje articulador en tanto proveen de la necesaria unidad para la concepción y operación del conjunto. Para efectos de la gestión política y técnica que actúan en la administración —por encima de la escuela— este nivel regulador general y común no debe confundirse, sin embargo, con la realidad de las unidades en donde finca la gestión pedagógica. Las escuelas no son la continuidad natural del orden normativo en la práctica, sino reali-

dades complejas estructuradas con referencia a él.

La jerarquización de las tareas formalmente previstas es reformulada, de modo variable, por múltiples ordenamientos que allí coexisten. La prioridad otorgada por los reglamentos y las teorías al quehacer técnico, pierde a menudo ese carácter entre todas las acciones que se toman necesarias para resolver la vida del establecimiento.

El seguimiento de nuestro sujeto profesional y trabajador permitió identificar, en la estructura de la institución, la coexistencia de por lo menos tres tipos de ordenamientos que en la labor diaria sintetizan las principales reglas de juego para permanecer en él: uno es técnico-pedagógico, otro es administrativo y otro es laboral. Sólo el análisis permite separarlos. La tarea pedagógica como instancia permanente, gana o pierde espacio según el peso de las otras exigencias pero, su peso real en la vida escolar, no puede entenderse con independencia de éstas.

Con un peso que las teorías no valoran, las órdenes administrativo y político; la socialización construida en cada cuerpo docente; entre éste y el medio social inmediato y con no poca importancia, la dimensión laboral de la organización, son algunos de los contenidos que filtran, condicionan o se imponen al quehacer específicamente docente (Ezpeleta, 1991). Toca a la dirección de la escuela, núcleo de la gestión en ella, articular las estrategias que en definitiva son las que perfilan las prioridades para la acción del cuerpo docente en cada establecimiento.

Aunque el tema de la dirección —que es clave— quede apenas mencionado, quiero pasar a otro ligado a él, que enuncié antes y ha sido menos atendido. Viene de más lejos, trasciende a la dirección y toca el engarce entre las políticas educativas y las posibilidades de gestionar pedagógicamente a la escuela.

En el proyecto sobre las condiciones institucionales del trabajo docente, llegamos a esbozar el concepto de "modalidad institucional". La reconstrucción de aquellos ordenamientos que coexisten, condujo a identificar algunas conformaciones típicas en el grupo de establecimientos con población marginada, que estudiamos. Por modalidad institucional, entiendo una

particular confluencia y combinación de características significativas determinadas por la administración y la organización escolares. Ellas sienten las bases para el funcionamiento institucional a través de la selección y distribución diferencial de elementos entre las escuelas, donde este carácter diferencial —negado— permite prever los alcances y límites de la acción escolar. Sólo después de este aporte de la administración es cuando comienza la tarea directiva. Para ejemplificarlo, mencionare unos pocos rasgos que caracterizan a los lugares donde se concentra el fracaso.

Nuestra perspectiva de estudio hace posible hablar de escuela sólo cuando una población localizada produce una entidad social sobre el esquema abstracto de la normativa. La población de la escuela no está compuesta sólo por los niños. Para la operación técnica del plantel, es la población docente la que se toma decisiva. Sobran elementos para presumir que su composición y competencias tienen alguna relación con los resultados que se obtienen. Si en cada caso la experiencia de vida de los niños impone un umbral que reclama decisiones *ad hoc* para organizar el aprendizaje, la experiencia profesional de los maestros constituye la fuente de esas decisiones técnicas. No pocos estudios han dado cuenta de las características sociales de la población estudiantil que fracasa. Son escasos, en cambio, los trabajos sobre las características profesionales y sociales de los cuerpos docentes que los atienden. Esta ausencia no es ajena a lo que la teoría permite ver o no ver como problemático.

Los criterios administrativos y laborales que rigen la ubicación de los maestros los suponen indiferenciados y aptos, desde el comienzo, para resolver cualquier situación de aprendizaje. Sobre esta falsa presunción, la administración decide la trayectoria ocupacional precisadamente en la dirección opuesta a las necesidades técnicas de la enseñanza. La concepción burocrática del trabajo se impone sobre la pedagógica y coloca a los docentes que se inician (y a los que se quiere castigar) en los destinos más exigentes; para atender a los sectores marginados del campo y la ciudad, aquellos que por su distancia social con la cultura de la escuela requieren de la mayor pericia técnica.

Dentro de la escuela, por extensión de esta lógica, toca a los maestros principiantes hacerse cargo de los grupos y grupos más difíciles.

La ubicación de los maestros que, sin entenderse como tal, constituye una estrategia pedagógica se mueve al margen de las necesidades y decisiones de las unidades escolares. Una política de asignación de personal, determinada por encima de ellas, está definiendo de hecho un aspecto esencial de las condiciones de enseñanza. De ello resulta que las escuelas que atienden a población marginada, reciben la mayor concentración de inexperiencia profesional.

Las formas del control laboral constituyen otro elemento digno de mención. Interpelados como profesionales por el currículo, los maestros son controlados como burócratas. Los controles efectivos, de contenido formal y administrativo no encuentran equivalentes en los que podrían referirse a la dimensión pedagógica. La llamada evaluación profesional atiene a los comportamientos que expresan el compromiso de los docentes con los criterios y políticas locales de los directivos y, salvo casos extremos, es normalmente independiente de la competencia técnica que se demuestre en el salón. He aquí otra instancia, con incidencia en el dominio curricular y en la calidad del servicio que escapa al manejo de los establecimientos.

En otro orden de cosas, la vida académica de la escuela se ve condicionada también por políticas de alcance estructural como las relativas al financiamiento de la educación. El mantenimiento y expansión de los locales y su equipamiento, convertidos en problema particular de cada escuela, no sólo agrega para los docentes la función de gestión financiera sino que la integra de diversos modos a la evaluación profesional. Las políticas de financiamiento diferencial que descansa en el aporte de los padres con menores posibilidades económicas, genera entre éstos y los docentes relaciones aún más perversas que las implícitas en la formación profesional.

Por otra parte, la dirección de la escuela, concebida y exigida más como representante de la administración que como cabeza de una empresa pedagógica, está prefigurada para optar por prioridades que impacten "hacia arriba" antes que di-

rigidas hacia el cuerpo docente y su trabajo en las aulas.

Las consecuencias para la calidad de la enseñanza de este tipo de políticas, de las que sólo he mencionado las más evidentes, son numerosas y afectan en diversos niveles al trabajo educativo.

### *Hegemonía de la operación pedagógica*

Para terminar, es preciso recordar que la circunstancia histórica que enmarca esta reflexión tiene componentes que desafían toda capacidad para encontrar salidas. El objetivo de elevar la calidad del servicio junto a la calidad de la enseñanza sucede hoy en el momento en que todo gira alrededor del adelgazamiento del Estado. Una de sus expresiones, la descentralización, toca significativamente al campo educativo. Además del problema financiero cuya resolución no está clara, la lógica del movimiento descentralizador sigue asentada en la escisión de lo administrativo con lo pedagógico. La concepción de fondo sobre la operación de los establecimientos, no parece haber cambiado aunque el tema de la gestión ha sido destacado en las nuevas políticas.

La creciente atención a las políticas públicas que caracterizó a la última década otorgó a la gestión un carácter estratégico. Las corrientes que así lo postulan abandonan la visión sistemática, atenuan la rigidez normativa y la fuerte referencia a las necesidades del aparato para dar paso a una perspectiva abierta a los procesos sociales, a legitimar la toma de decisiones en las unidades "de la línea del frente" y así asegurar la efectividad de los servicios (Aguilar, 1991). Sin dudar de la potencialidad de estos planteos en educación, se corre el riesgo de agilizar solamente la gestión administrativa si no se revisan las concepciones vigentes que definen su operación paralela a la actividad pedagógica.

En una lógica poco clara, los discursos políticos tienden a asociar la descentralización administrativa con el cambio curricular para presentar una alternativa al problema de la calidad. En este sentido conviene recordar la experiencia de diversos